

Martí, Carlos. ¿Es Europa estratégicamente autónoma en defensa?

¿ES EUROPA ESTRATÉGICAMENTE AUTÓNOMA EN DEFENSA?

IS EUROPE STRATEGICALLY AUTONOMOUS IN DEFENCE?

CARLOS MARTÍ

Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado

carlos.marti.sempere@gmail.com

Fecha de recepción: noviembre 2016

Fecha de aceptación: enero 2017

RESUMEN

Este artículo analiza si Europa dispone de las instituciones, los recursos, los medios y las infraestructuras para ser autónoma en la ejecución de las misiones militares destinadas a proporcionar seguridad y defensa. En particular, se examinan los aspectos clave relacionados con la obtención de capacidades militares, la generación de fuerzas para realizar dichas misiones y las capacidades tecnológicas e industriales para suministrar los medios que requieren esas capacidades, sin tener que depender para ello de otras naciones, en especial de los EE.UU. El análisis sugiere que a Europa le queda un largo y tortuoso camino para alcanzar dicha autonomía.

PALABRAS CLAVE: Autonomía estratégica, Política Común de Seguridad y Defensa

ABSTRACT

This article analyses if Europe owns the institutions, resources, means and industrial infrastructure to be autonomous in the execution of military missions aimed at providing security and defence. In particular, the key aspects related to the acquisition of military capabilities and the generation of forces to perform such missions, as well as the technological and industrial capabilities that assure the supply of the means associated to these capabilities without depending on other countries, in particular the United States. The analysis suggests that Europe has a long and winding road to achieve such strategic autonomy.

KEY WORDS: Strategic autonomy, Common Defence and Security Policy

JEL: F52, L64

INTRODUCCIÓN

La autonomía estratégica se puede definir como la capacidad de una entidad política para llevar a cabo las operaciones militares destinadas a proporcionar defensa y seguridad por ella misma, si así lo decidiera. Esta autonomía exige, por lo tanto, disponer de un conjunto de capacidades militares que permita a las fuerzas armadas alcanzar de forma efectiva los objetivos fijados en la misión evitando que las circunstancias, en particular un posible adversario, puedan comprometer su éxito.

Así, por ejemplo, se necesitan capacidades para:

- 1) apreciar y evaluar los medios del adversario como por ejemplo el empleo de satélites o servicios especiales,
- 2) planificar, dirigir y coordinar la misión, y
- 3) efectuar las operaciones como la neutralización de objetivos, el movimiento de las fuerzas en la zona de operaciones o el apoyo logístico.

Estas capacidades están constituidas por un conjunto de procedimientos y métodos (conocidos habitualmente como doctrina) soportados por unos medios que dotan a las fuerzas armadas de la necesaria eficacia operativa. La consecución de unas capacidades apropiadas requiere de actividades relacionadas con la investigación, el desarrollo y la innovación tanto en los procedimientos como de los productos, lo que conlleva importantes inversiones, en valor y duración, para acumular el conocimiento necesario para obtener las prestaciones deseadas. Y se precisa destinar una parte importante de recursos para obtener la infraestructura tecnológica e industrial capaz de producir, operar, desplegar, mantener, modificar y, eventualmente, vender equipos y sistemas militares que se correspondan con el estado del arte¹.

Esta autonomía exige, además, la disponibilidad de estos medios cuando sean necesarios y que su suministro quede asegurado durante las operaciones militares hasta el cese de las hostilidades. Esto exige una cadena de suministro capaz de proporcionar, sostener y en su caso reponer estos medios, durante una intervención armada. Esta reposición es clave para conservar las capacidades militares y requiere de un *stock* adecuado de medios, así como de una cadena de proveedores que reemplacen con rapidez la inevitable atrición que se produce durante las operaciones, ya que si algún eslabón de esta cadena deja de funcionar se puede detener el suministro y comprometer, así, el resultado del conflicto.

Este artículo analiza las cuestiones clave para garantizar la autonomía estratégica examinando las instituciones de la Unión Europea dedicadas a la Seguridad y la Defensa, la situación de las fuerzas armadas que los Estados Miembros pueden poner a disposición de la Unión para realizar misiones de defensa, así como de su base tecnológica e industrial para determinar si se dispone verdaderamente de una autonomía razonable en esta materia, o si se precisan cambios relevantes para alcanzar una mayor autonomía.

Para ello, el artículo se ha organizado de la siguiente forma. En primer lugar, se hace unas consideraciones generales sobre el problema de la autonomía estratégica. En segundo lugar, se analiza la evolución histórica de la defensa en Europa y el desarrollo de su autonomía estratégica. En tercer lugar, se examinan los riesgos y amenazas que se ciernen sobre Europa y las capacidades militares que se precisan para contrarrestarlas. En cuarto lugar, se analizan los fundamentos económicos de la autonomía estratégica evaluando la capacidad de inversión de los europeos en la investigación, el desarrollo y el suministro de productos y servicios de defensa avanzados. En quinto lugar, se evalúan las capacidades tecnológicas e industriales de la industria europea de defensa. En sexto lugar, se examina la problemática

¹ A veces los equipos pueden contener componentes de terceros países que pueden vetar la venta de estas armas. Esto puede reducir la autonomía estratégica cuando se quiere proteger a un país aliado.

relacionada con la garantía de suministro. En séptimo lugar, y a la vista de las condiciones que limitan esta autonomía estratégica, se discuten posibles acciones para su mejora. Para terminar se extraen unas breves conclusiones.

1. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA

La autonomía estratégica exige destinar un porcentaje no despreciable de recursos a dotarse de capacidades militares y de los medios humanos y materiales que éstas precisan. Dado el coste de oportunidad de estos recursos, las naciones intentan conseguir una autonomía suficiente para alcanzar sus objetivos en materia de seguridad y defensa.

Estas capacidades y medios dependen del contexto geoestratégico como el tipo de conflicto al que hay que hacer frente, las misiones a realizar o las capacidades de un posible adversario, pues en función de este contexto será necesario disponer de unas capacidades de mayor o menor envergadura. Así en un conflicto próximo a la UE que requiere la separación entre dos bandos contendientes con unas fuerzas armadas relativamente débiles se precisan unas capacidades inferiores, lo que facilita el abordarlo de forma autónoma, en contraposición a un conflicto armado con un Estado lejano y dotado de medios avanzados de combate que requerirá de mayores capacidades.

Así pues, el análisis de la autonomía estratégica debe considerar el tipo de escenarios y misiones que deberá realizar en caso de surgir una crisis o conflicto cuya resolución recomiende una intervención militar. Para ello será necesario analizar la política de defensa de la UE y su nivel de ambición. En otras palabras, el papel que los europeos desean desempeñar en el mundo.

Esto plantea responder a preguntas como: ¿Debe actuar Europa solo cuando las consecuencias de su no intervención tienen una clara influencia sobre sus intereses o su seguridad interna? ¿Hasta qué punto tiene Europa la responsabilidad moral de proteger y rescatar poblaciones en peligro? ¿Para promover sus valores y proteger sus intereses debe Europa ser algo más que un proveedor de ayudas o un actor en el post conflicto? ¿Hasta qué punto debe tener Europa capacidad de coerción y proyección de fuerzas? ¿Qué desean realmente ser capaces de hacer los Estados Miembro en seguridad y defensa y cuánto de ello lo quieren realizar a través de la PCSD? ¿En qué casos desean actuar con autonomía respecto a los EE.UU.? Aunque examinaremos estas cuestiones a lo largo del artículo, se debe adelantar que los Estados Miembros mantienen respuestas diferentes, lo que complica determinar el grado de autonomía estratégica que realmente se desea.

2. LA DEFENSA EN EUROPA Y EL DESARROLLO DE LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA

Antes de examinar la cuestión de la autonomía estratégica, conviene analizar el concepto de una “Europa de la defensa”. Esta idea es relativamente antigua, siendo Francia tradicionalmente su principal impulsor, y el Reino Unido quizá su principal detractor. Ya en los años 50, su primer ministro René Pleven propuso un Tratado que

establecía una Comunidad Europea de Defensa de los Estados formaban la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. En 1954 se adhirieron Alemania y los Países Bajos y se firmó el Tratado modificado de Bruselas que dio lugar a la Unión Europea Occidental, una alianza militar que tendría un papel considerablemente menor al de la Alianza Atlántica y su organización. Esto se debió a que el apoyo norteamericano se consideraba esencial ante el enorme poder militar acumulado por la Unión Soviética al final de la II Guerra Mundial y sus ambiciones expansionistas. Esta contribución norteamericana a la defensa de Europa, en medios convencionales y armas nucleares, se prolongó durante toda la Guerra Fría, aunque con el tiempo el Reino Unido y Francia desarrollaron sus propias capacidades y medios, aunque bastante más limitados. Las actuaciones de los europeos en el exterior fueron muy escasas durante este periodo y prácticamente se redujeron a acciones de Francia y el Reino Unido en sus tradicionales zonas de influencia (África, Oriente Medio). La crisis de Suez en 1956 demostraría hasta qué punto Francia y Reino Unido habían dejado de ser potencias mundiales.

Sin embargo, los conflictos que se iniciaron en 1991 en la antigua Yugoslavia, en el patio trasero de Europa, reavivaron el interés por desarrollar una capacidad autónoma. Esto se reflejó en el Tratado de Maastricht de 1992 que estableció una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), mientras que en la declaración de la OTAN de enero de 1994 se habló de desarrollar una Identidad Europea en Seguridad y Defensa.

Como referencia de las misiones que la Unión Europea llevaría a cabo en el exterior para contribuir a mantener la paz y la estabilidad en el mundo se aprovecharon las definidas por la Unión Europeo Occidental en 1992, más conocidas como misiones Petersberg. La lectura de la política exterior y de estas misiones muestra claramente la preferencia de los europeos por privilegiar la diplomacia y la ayuda al desarrollo más que por ejercer un poder coercitivo en el resto del mundo. Estas misiones formaron parte del Tratado de Ámsterdam en 1997 y han permanecido y se han ampliado en los sucesivos tratados.

El debate sobre el papel de la “Europa de la defensa” tomó un nuevo impulso tras la crisis de Kosovo y cristalizó en la reunión de St. Malo de diciembre de 1998 en la que Francia y el Reino Unido declararon que la Unión Europea necesitaba estar en posición de desempeñar un papel completo en el marco internacional y que para este fin, la Unión debería tener capacidad de acción autónoma, soportada por fuerzas militares creíbles, los medios para decidir su uso, y la disponibilidad para hacerlo con el objeto de responder a crisis internacionales. La declaración expresaba de manera implícita la incapacidad de Francia y Reino Unido para actuar autónomamente y el deseo de que el resto de los Estados Miembros se implicaran más activamente en esta tarea.

El deseo franco-británico de reforzar este pilar europeo contó inicialmente con un amplio apoyo político. La ambición de conseguir una capacidad de acción autónoma fue respaldada en la reunión del Consejo de Colonia de junio de 1999 y las demandas operativas que requerían las misiones Petersberg se definieron en el Consejo de Helsinki de diciembre del mismo año. En él se establecía que los Estados Miembros, en base a una cooperación voluntaria, deberían ser capaces para el año 2003 de

desplegar en 60 días, y sostener por un año, a una distancia de 4.000 km, fuerzas militares (hasta 15 brigadas o entre 50.000 y 60.000 personas), con capacidad de hacer frente al rango completo de las misiones Petersberg. La idea, pues, se encaminaba a lograr unas fuerzas de reacción rápida que concediera autonomía para tomar decisiones y llevar a cabo operaciones militares de la UE en respuesta a crisis internacionales cuando la OTAN no se involucrara. Esta nueva actitud estuvo influida en parte por las frustraciones con los EE.UU. en la antigua Yugoslavia y la incapacidad de la OTAN de potenciar las capacidades europeas como la *Defence Capabilities Initiative* (DCI) presentada por los EE.UU. en la cumbre de Washington en 1999, o el posterior compromiso de capacidades de la cumbre de Praga en 2002.

En la Conferencia de Compromiso de Capacidades de la UE en noviembre de 2000 hubo un exceso de propuestas en ciertas áreas como soldados (100.000), aviones de combate (400) y barcos (100), pero no hubo compromisos relevantes en áreas clave como transporte estratégico y táctico (Quille 2006). Los objetivos de capacidades se establecieron en el Consejo de Europa de Laeken en 2001, donde se puso en marcha un Plan de Acción Europeo de Capacidades más conocido como ECAP por sus siglas en inglés. Estos objetivos tenían como fin satisfacer las necesidades operativas que, a grandes rasgos, se había definido en Helsinki.

A su vez la Comisión comenzó a desarrollar la estructura organizativa para llevar a cabo su política en Seguridad y Defensa, para lo que se creó la figura del Alto Representante para la política exterior y de seguridad común, que recaería en el español Javier Solana. Una de sus primeras actuaciones sería la elaboración de una Estrategia Europea de Seguridad en el que se expresaba y sintetizaba los intereses y el enfoque asumido por la Unión Europea en el mundo para avanzar y consolidar conjuntamente una mayor seguridad regional y global. Esta Estrategia, no excesivamente ambiciosa, fue presentada y adoptada en Bruselas por el Consejo Europeo en diciembre de 2003.

En 2004 se prosiguió con la creación de otras estructuras permanentes como un Comité de Política y Seguridad, un Comité Militar, una dirección de Planeamiento y Gestión de Crisis, un Estado Mayor Europeo, así como la Agencia Europea de Defensa (o EDA en inglés).

En 2003 se elaboró un nuevo *Headline Goal* 2010 que tomaba en consideración la nueva Estrategia de Seguridad Europea y que prácticamente eclipsó al *Headline Goal* 2003. Éste sería refrendado en la reunión del Consejo de junio de 2004. Su objetivo era más concreto y se centraba en la generación de paquetes de fuerzas de reacción rápida cuyo núcleo estaría constituido por Grupos de Combate, unidades tipo batallón formados por 1.500 hombres y que incluían tanto los apoyos al combate como los servicios de apoyo al combate. Estos Grupos se les complementaría con capacidades aéreas y navales, incluido medios de desembarco, y un portaaviones con su ala de combate y su escolta. Deberían estar disponibles en un plazo de 5-10 días y ser sostenibles por un periodo inicial de 30 días, siendo posible su extensión hasta los 120 con un reabastecimiento apropiado. Además, deberían poder actuar simultáneamente en dos operaciones diferentes. Este objetivo, sin embargo, resulta un tanto escaso si se piensa que la generación de fuerza de Naciones Unidas, su más

probable sustituto, tardaría unos seis meses en completarse (Quille 2006). Lamentablemente, estos Grupos, plenamente operativos desde 2007, no se han usado nunca ni han sido probados operativamente.

Por último, la creación del Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea (EEAS en inglés), aunque ya contemplado en el Tratado de Lisboa de 2007, no se llegó a materializar hasta diciembre de 2010.

2.1. La defensa de Europa en el Tratado de Lisboa

Los artículos 42 a 46 del Tratado de la Unión Europea (TEU) recogen los aspectos más relevantes relacionados con la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Estos artículos como se verá han tenido en la práctica un desarrollo normativo irregular.

En el artículo 42 (1) y 42 (3) se señala que la ejecución de misiones de la PCSD se llevará a cabo con las capacidades proporcionadas por los Estados Miembros. Esta redacción plantea problemas al no exigirse un compromiso claro de los Estados cuando se necesite acopiar recursos y medios para llevar a cabo la Unión sus misiones. En este sentido, la aportación es voluntaria (conocida en inglés como “*bottom-up approach*”), lo que hace que la PCSD dependa de la voluntad política de los Estados Miembros, voluntad que, si desfallece, puede poner en peligro la materialización de esta política.

En el artículo 42 (2) se señala que la PCSD debe incluir un enmarque progresivo de una política de defensa común. Esto conducirá a una defensa común cuando el Consejo Europeo, actuando unánimemente, así lo decida. Esta redacción, un tanto vaga y ambigua, no ha sido seguida por la acción, por lo que actualmente no se puede hablar realmente de una política de defensa común de la Unión Europea.

En el artículo 42 (7) se recoge la cláusula de solidaridad por la que si un Estado Miembro es víctima de una agresión en su territorio, los otros Estados están obligados a ayudarle y asistirle por todos los medios a su alcance. Esta cláusula se complementa con el artículo 222 del TFUE para ataques terroristas y desastres causados por el hombre.

Las misiones que recoge el artículo 43 del TEU comprenden:

- a) operaciones de desarme conjuntas,
- b) misiones humanitarias y de rescate de residentes,
- c) misiones de asesoramiento y asistencia militar,
- d) misiones de prevención y mantenimiento de la paz,
- e) misiones en las que intervengan fuerzas de combate, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y estabilización tras el conflicto.

Estas misiones están definidas en términos generales y ambiguos, aunque parece claro que las más exigentes en capacidades militares son las recogidas en el último punto. No obstante, la redacción del artículo impide fijar el límite superior de una intervención europea de la que se pueda derivar objetivos precisos en términos de capacidades militares para operaciones concurrentes y la sostenibilidad que la UE

debe considerar en su planeamiento. Es decir, este artículo necesita un desarrollo complementario que permita una definición más precisa de lo que la Unión desea ser capaz de lograr militarmente y de los medios que precisará para ello.

En el artículo 44 se recoge la posibilidad de que el Consejo confíe la implementación de una misión a un Grupo de Estados Miembros que deseen y tengan las capacidades necesarias para ejecutarla. Este artículo recoge claramente el problema de las diferencias de capacidades entre los Estados Miembros y las diferentes percepciones de seguridad, lo cual hace necesario establecer un esquema lo suficiente flexible para realizar estas misiones.

En el artículo 45 se definen con detalle las misiones y cometidos de la Agencia Europea de la Defensa. Se trata de una organización clave en el diseño de la PCSD, cuya tarea principal es apoyar las actividades encaminadas a la obtención de capacidades militares de los Estados Miembros fundamentalmente a través de programas de cooperación. A pesar del papel central reservado a la Agencia, en las prácticas los ministros de defensa de los Estados Miembros rara vez han decidido sacar provecho de la misma (EP 2013, 24).

En el artículo 46 se regula la Cooperación Permanente Estructurada o PESCO en inglés. El objetivo de este artículo era acabar con la descoordinación y el aislamiento en la cooperación militar, con el fin de lograr una mayor integración. La PESCO tiene una ambición política mayor, a través de un proceso de integración que cree un círculo virtuoso para el desarrollo y la operación de las futuras capacidades de defensa de Europa. Desafortunadamente las posibilidades que ofrece este artículo no han sido explotadas por el momento por los Estados Miembros.

Las primeras misiones de la PCSD se efectuaron en 2003. La misión Concordia en la Antigua Yugoslavia y Artemis en la República Democrática del Congo. En 2008 se lanzaría la operación naval Atalanta en el cuerno de África. En 2015 los europeos estaban llevando a cabo 16 misiones PCSD (EPSC 2015). Para financiar los costes comunes de estas operaciones militares se ha creado el mecanismo Athena por el que aproximadamente un 10% de la operación se financia con fondos comunitarios (EPSC 2015), una cifra que resulta insuficiente para fomentar la participación de los Estados Miembros y cuya revisión está prevista para 2017 (HR/VP 2016).

2.2. El deseo de ser autónomo

Las declaraciones sobre la deseada autonomía estratégica se han seguido sucediendo, como resolución adoptada por el Parlamento Europeo el 29 de febrero de 2010 en la que se declara que:

“La Unión debe mejorar su autonomía estratégica a través de una fuerte y efectiva política exterior, de defensa y de seguridad, con el fin de conservar la paz, impedir conflictos, reforzar la seguridad internacional, proteger la seguridad de sus propios ciudadanos y los ciudadanos relacionados con las misiones de la Política Común de Seguridad y Defensa, defender sus intereses en el mundo y sostener sus valores fundacionales, mientras contribuye a un multilateralismo efectivo”.

Igualmente la Comunicación de julio de 2013 de la Comisión “Hacia un sector de la seguridad y la defensa más competitivo y eficiente” declara que:

“La base tecnológica en industrial de la defensa constituye un elemento clave para las capacidades europeas que aseguren la seguridad de sus ciudadanos y para proteger sus valores e intereses. Europa debe ser capaz de asumir sus responsabilidades para su propia seguridad y para la paz y estabilidad internacional en general. Esto necesita de un cierto grado de autonomía estratégica: para ser un socio creíble y fiable, Europa debe ser capaz de decidir y actuar sin depender de las capacidades de terceros. La seguridad de suministro, el acceso a tecnologías críticas y la soberanía operativa son, por lo tanto, cruciales”.

La reciente Estrategia Global de la Unión Europea en Política Exterior y Defensa insiste igualmente al declarar que:

“La estrategia alimenta la ambición de una autonomía estratégica para la Unión Europea...Un nivel de ambición apropiado y una autonomía estratégica es importante para la capacidad de Europa de promover la paz y la seguridad dentro y más allá de sus fronteras”.

2.3. La realidad

La realidad sin embargo es más parca. Así, la conclusión general del Catálogo de Progresos de 2007, según el documento “*Development of European Military Capabilities*” de la Unión Europea de febrero de 2010 decía que:

“... la UE, con una visión a 2010, tiene la capacidad de llevar a cabo el espectro completo de las operaciones de la PESD dentro de los parámetros de las hipótesis de planeamiento estratégico con diferentes niveles de riesgo operativo que surgen de carencias identificadas. Se consideran críticas el transporte de tropas al teatro, su despliegue, su protección y la adquisición de superioridad informativa.”

Una lectura entre líneas de esta declaración sugiere carencias importantes en capacidades militares y la necesidad de la asistencia externa norteamericana para complementarlas. Esto lo atestiguan claramente las recientes intervenciones en Libia, a pesar de intervenir 11 Estados Miembros, y Mali. Los límites y carencias de la PCSD han emergido claramente durante la reciente crisis de refugiados sudaneses en Chad, Libia, Mali, República Centro Africana y Ucrania (Perruche *et al.* 2015).

Estas crisis han puesto de manifiesto, una vez más y de forma notable, la falta de intereses comunes reconocidos, ambiciones compartidas y unidad de acción de los europeos en política exterior. En este sentido, los mismos autores resaltan la paradoja entre la débil capacidad de acción europea conjunta en materia de defensa y su riqueza y poder económico.

2.4. El desarrollo de la PCSD

En las mentes de sus abogados iniciales, franceses y alemanes, el plan inicial de una “Europa de la defensa” era más ambicioso. Su fin era crear una eurozona de defensa, más precisamente una Unión Europea en Seguridad y Defensa (UESD) claramente inspirada en la Unión Monetaria y Económica. En la raíz de este proyecto estaba la idea de unos criterios de convergencia cuantitativos, y en el caso de la UESD también cualitativos, evaluados por un órgano independiente, que conducirían gradualmente a una integración militar y una defensa común apoyada por un ejército común. Ésta era la razón de ser de la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO), una cooperación que sería legalmente vinculante a diferencia de los compromisos OTAN de tipo político, no respaldados necesariamente por un compromiso económico. Sin embargo, en el periodo en el que el Tratado que establecía una Constitución para

Europa se había transformado en el Tratado de Lisboa y era vinculante, los líderes que desarrollaron esta idea habían desaparecido del escenario y sus sucesores tenían una visión totalmente diferente de lo que debía ser la “Europa de la defensa”. Desde entonces el concepto de una eurozona de defensa había caído en el olvido y la EDA, un elemento clave de esta arquitectura, sin la PESCO se había transformado en una especie de Banco Central Europeo sin criterios económicos de convergencia (EP 2016, 18).

En la práctica, durante la fase de concepción de la Agencia, la idea de una agencia poderosa, al estilo de la DGA francesa con unos 12.000 colaboradores, perdió frente a los que apoyaban una agencia limitada a proporcionar consejo y a coordinar los programas de los Estados Miembros (EP 2016, 19). El resultado final es que se ha privado a la EDA del presupuesto para iniciar proyectos por ella misma. De esta forma los Estados Miembros se han asegurado que el desarrollo de capacidades sea un proceso construido de abajo a arriba, casi completamente confiable a las iniciativas nacionales, una forma de actuar que también permite una mejor protección de los intereses industriales nacionales (Biscop 2015).

Además, la EDA ha sido marginada por los Estados Miembros involucrados en los programas más importantes de armamento en la Unión Europea como el avión no tripulado MALE, un proyecto entre Francia, Alemania e Italia, o el futuro sistema de avión de combate (FCAS), un proyecto entre Francia y el Reino Unido (EP 2016, 18). Es decir, los Estados Miembros no han aprovechado las posibilidades de la PESCO para dar a la EDA su verdadera razón de ser al convertirla en el vehículo natural para la realización de los programas de investigación y adquisición colaborativa alimentada por los esfuerzos financieros cuantificados de los Estados Miembros. Además, aunque los estatutos de la EDA permiten decisiones por mayoría cualificada, en la práctica, la unanimidad ha sido la forma estándar de tomar decisiones (EP 2016, 20). Esto ha propiciado una considerable inercia en su toma de decisiones.

A pesar de ello, se ha intentado avanzar en estos temas y lograr una coordinación del gasto en defensa de los Estados Miembros con el objeto de conseguir un reparto equilibrado del esfuerzo en esta materia, como el acuerdo de noviembre de 2007 de la Junta Directiva ministerial de la EDA por el que se aprobó cuatro objetivos sobre los indicadores de inversión de los Estados Miembros:

- Compra de equipos (incluido I+D y R&T): 20% del total del gasto en defensa.
- Programas de adquisición en colaboración: 35% del gasto de defensa en esta materia.
- R&T en defensa: 2% del total del gasto en defensa.
- R&T colaborativo: 20% de los gastos totales de R&T en defensa.

Desafortunadamente, estos objetivos no se han alcanzado en la práctica como se comenta más adelante.

Desde diciembre de 2013, los Estados Miembros han tomado nuevos acuerdos relacionados con la PCSD como una Estrategia de Seguridad Marítima, un marco de política de ciberdefensa, y un marco de política para una cooperación en defensa sistemática y a largo plazo (Solana 2015, 5). Otro acuerdo importante ha sido la elaboración de una estrategia de seguridad energética en 2014. Sin embargo, estos

acuerdos todavía no se han materializado en programas de adquisición concretos que permitan mejorar las capacidades militares de la Unión y su autonomía.

2.5. Últimos avances

La Comisión ha estado especialmente activa en los últimos tiempos. En abril de 2016 se acordó un marco conjunto para contrarrestar las amenazas híbridas con una clara referencia a las tácticas empleadas por la Federación Rusa. Dos meses después se daría a conocer la Estrategia Europea en Política Exterior y Seguridad². Esta estrategia ha dado lugar, en noviembre, a una propuesta de plan de implementación en seguridad y defensa (HR/VP 2016), donde se detalla el nivel de ambición de la Unión, en el que se identifican posibles misiones, y trece acciones concretas para alcanzarlo que ha sido favorablemente recibido por el Consejo de Asuntos Exteriores.

Por otra parte, el 14 de septiembre de 2016, el presidente de la Comisión Jean-Claude Junkers en el debate del estado de la Unión puso de relieve la necesidad de una Europa fuerte que defienda a sus ciudadanos tanto dentro como fuera de la Unión, algo que, según él, no se puede llevar a cabo sin innovar y acopiar recursos para la industria europea de defensa. Como consecuencia de esta declaración, se elaboró en noviembre un Plan de Acción (EC 2016) para una defensa europea en colaboración con el Servicio de Acción Exterior y la Agencia Europea de Defensa, que incluye la creación de un fondo europeo de defensa con dos líneas de actuación, una orientada a proyectos de investigación en colaboración con un presupuesto final anual estimado en € 500 millones, y otra destinada a desarrollar capacidades conjuntas, con capacidad de movilizar anualmente unos € 5.000 millones³. Otras acciones complementarias incluyen el fomento de las inversiones en la cadena de suministro de la defensa y reforzar un mercado único de la defensa.

Es probable que estas iniciativas hayan progresado más fácilmente debido a los resultados del referéndum del Reino Unido sobre su salida de la Unión al no ejercer su habitual postura de bloqueo en esta materia a favor de la OTAN. No obstante, y por el momento, será necesario ver su implementación real para estimar su verdadero efecto.

3. RIESGOS, AMENAZAS Y CARENCIAS EN CAPACIDADES

Como hemos visto al comienzo, un aspecto importante a tener en cuenta al examinar la autonomía estratégica es el contexto geopolítico y la identificación de riesgos y amenazas para determinar qué capacidades serán necesarias. Una cuestión que se aborda en este apartado.

² También se ha hablado de elaborar un libro blanco de la defensa que clarifique el nivel de ambición, los actuales déficits de capacidades y un mecanismo para vigilar el progreso a nivel político. Sobre su contenido ver EP (2016a).

³ Esto equivale aproximadamente al 2,5% del presupuesto en defensa de todos los Estados de la UE.

3.1. Principales riesgos y amenazas

La mayoría de las amenazas y riesgos a los que están expuestos los europeos son compartidos. No obstante, no existe un entendimiento y una valoración común de los Estados Miembros sobre estas amenazas y riesgos, lo que dificulta definir con claridad los intereses estratégicos de la Unión Europea y sus medios de acción. Así, el principal problema de los países del sur de Europa son sus vecinos del Mediterráneo y la desestabilización causada por la emigración ilegal, mientras que los del este de Europa están preocupados fundamentalmente por Rusia, a pesar de que un ataque, a gran escala, sobre el territorio europeo parezca, en principio, bastante improbable. Respecto al papel de la UE en el exterior, solo los franceses y británicos retienen una ambición mundial, en términos de política exterior y el uso de las fuerzas armadas, lo que incluye la aceptación del riesgo que conllevan estas operaciones (Perruche *et al.* 2015).

Ciertamente los riesgos y amenazas que podrían requerir de una intervención militar solo se pueden definir de forma genérica y en términos probabilísticos. En abstracto, las principales amenazas se pueden condensar en una lista como la siguiente, elaborada a partir de diversas fuentes como EDA (2008) o Solana (2015).

Tabla 1. Principales amenazas a la Unión Europea

Estados dictatoriales, débiles o fallidos.
Proliferación de armas nucleares, bacteriológicas y químicas y sus vectores de lanzamiento.
Suministro de materias primas incluidos los productos energéticos.
Fenómenos migratorios, legales, ilegales o forzados.
Terrorismo y crimen organizado.
Medio ambiente incluido el cambio climático.
Ciberataques.

Los estados dictatoriales débiles o fallidos son una fuente de amenazas y riesgos. Los primeros porque pueden iniciar acciones militares que serían difíciles de aceptar en un sistema democrático. Los segundos porque tienden a reducir la gobernanza y facilitan la actuación de grupos etno-nacionalistas destinadas a quebrar el orden social y crear conflictos internos de compleja resolución, si bien es cierto que los medios de combate de estos grupos son escasos, normalmente adquiridos en el mercado negro.

La proliferación de armas nucleares, bacteriológicas y químicas y sus vectores de lanzamiento es otra amenaza importante. El riesgo más importante sería un ataque con misiles de medio o largo alcance sobre el territorio de la Unión Europea. Sin embargo, este ataque parece improbable, pues los desarrollos de las naciones que pretenden utilizar este tipo de armas (a excepción de Rusia y China) no parecen ser ni lo suficientemente avanzados ni lo suficientemente maduros para su empleo eficaz, sin contar con la respuesta que recibirían del país atacado o de sus aliados. El mayor riesgo podría proceder de su empleo por grupos terroristas. Sin embargo, la gestión de estas armas es particularmente compleja y la respuesta a un ataque de este tipo

podría suponer el fin de estos grupos como organización, lo que posiblemente explique los raros casos en los que se han empleado estas armas.

Otro riesgo importante es el suministro de materias primas en el que hay que incluir los productos energéticos esenciales para Europa. Así se estima que en 2025 Europa dependerá del 90% del petróleo y del 80% del gas suministrado externamente. Esto hace necesario asegurar las fuentes y rutas de suministro de estos productos, así como su comercio en general. En este sentido, el resurgir de la piratería es una cuestión importante en la medida que afecta al tráfico de estas materias. Los recursos pesqueros también pueden requerir de protección para evitar su explotación incontrolada.

El siguiente riesgo son los fenómenos migratorios, legales, ilegales o forzados, causados por conflictos dentro de estados débiles y por la pobreza en determinadas regiones del mundo, que hace que los seres humanos busquen un lugar diferente para vivir. Este fenómeno es particularmente importante al afectar a la seguridad de los Estados del sur de la Unión Europea.

Otro riesgo está motivado por fenómenos como la guerrilla urbana, el terrorismo y el crimen organizado. Estos fenómenos suelen germinar en comunidades en desventaja y en estados fallidos, muchas veces alimentados por ideologías extremistas. Estos grupos pueden atacar de forma impune dada la enorme movilidad de la sociedad actual, por lo que la probabilidad de que se produzcan ataques de esta naturaleza, incluso dentro de la Unión Europea, es alta. Aunque sus efectos son generalmente limitados, provocan una alarma social especialmente relevante.

Los fenómenos relacionados con el cambio climático son otra fuente de riesgo. Este cambio en combinación con las tendencias demográficas y la polución puede conducir a la escasez de comida y agua, a aumentar la emigración y las disputas por recursos naturales, así como desastres humanitarios. El cambio climático puede influir en la disponibilidad de tierra cultivable, agua y la energía en el medio plazo, pues los fenómenos climáticos extremos pueden incluso amenazar a la industria extractora y de refino del petróleo.

Por último, el desarrollo de la sociedad de la información ha dado lugar a una nueva amenaza: los ciberataques. Estos pueden ir desde ciberataques entre Estados a ciberataques de grupos criminales que simplemente buscan el beneficio económico. Esto hace necesario inversiones para proteger adecuadamente la infraestructura nacional de sistemas de información y comunicaciones.

3.2. Las capacidades que precisa la Unión Europea

Antiguamente, cuando las tecnologías de los ejércitos eran básicamente similares, la superioridad en el campo de combate se lograba fundamentalmente acopiando una mayor cantidad de medios. Hoy en día, sin embargo, esta superioridad se logra usando procedimientos operativos más eficaces donde equipos y sistemas militares desempeñan un papel clave en proporcionar la deseada eficacia. En efecto, las tecnologías incorporadas en los sistemas militares permiten resolver con rapidez los

problemas que surgen durante la misión y cumplirla, neutralizando, si fuera necesario, las capacidades de un posible adversario. De esta forma se puede disuadir y contener a posibles adversarios y proteger a los aliados.

Según Solana (2015, 11), las capacidades más importantes son las de apoyar a la OTAN, los Estados nórdicos, bálticos y de Europa del Este en disuadir y contrarrestar las tácticas actualmente empleadas de guerra híbrida constituidas por una combinación de guerra convencional, guerra irregular y ciberguerra. Esto requiere capacidades para identificar, evaluar y responder a amenazas a través de una combinación de fuerzas especiales, permanentes y de respuesta rápida, ciberdefensa y diplomacia pública. Así mismo, se precisa autonomía política y militar para llevar a cabo operaciones de intervención destinadas a responder a crisis o disuadirlas de acuerdo con lo establecido en el artículo 21 del TEU. Esto incluye fuerzas terrestres, marítimas y aéreas de despliegue rápido, una logística sostenible, comunicaciones por satélites y seguridad en los suministros.

Un análisis más detallado de las capacidades que se precisan se deduce de las evaluaciones realizadas en la elaboración del Plan Europeo de Capacidades y el Plan de Desarrollo de Capacidades (CPD) de la EDA donde se ponen de manifiesto las principales debilidades europeas en defensa⁴. Las principales áreas de capacidad que necesitan potenciarse son las siguientes:

- Transporte estratégico y táctico.
- Enfrentamiento efectivo.
- Protección de la fuerza y de las infraestructuras.
- Gestión de las operaciones.
- Logística.

En relación con la capacidad de proyección se precisa movilidad estratégica proporcionada por aviones de transporte y carga general de gran tamaño, buques RO-RO y barcos de transporte general. La escasez actual de estos medios hace necesario complementarla con recursos civiles. Para el transporte táctico se necesita una mayor disponibilidad de helicópteros. Estas capacidades permiten unas fuerzas de gran movilidad y agilidad en el teatro de operaciones.

En relación con el combate se necesita principalmente munición de precisión (munición guiada o munición inteligente), a ser posible *stand-off*, capaz de destruir objetivos móviles bajo cualquier condición meteorológica, como la que se necesita para suprimir las defensas aéreas del enemigo. De esta forma se reducen los denominados daños colaterales que puedan cuestionar la operación. También puede ser necesario para el combate terrestre fuerzas pesadas formadas por carros de combate. Otra capacidad importante es la submarina por su capacidad de explotar la furtividad y aumentar la disuasión. En algunas circunstancias puede necesitarse el patrullaje marítimo como por ejemplo la defensa contra la piratería y otros tráficó ilícitos.

⁴ Ver, entre otros, por ejemplo las notas para la prensa de la reunión del Consejo del 19-20 de noviembre de 2001 en Bruselas.

En relación con la protección se precisan medios para contrarrestar misiles de defensa aérea portados por un hombre (como el IGLA ruso), medios para defenderse de misiles balísticos de teatro, medidas contra minas en zonas del litoral, protección frente a francotiradores y dispositivos explosivos improvisados (C-IED), medios para búsqueda y rescate en la zona de combate, protección frente a drones y en el futuro UCAV, protección frente a ataques electrónicos o ataques desde el ciberespacio. La protección NBQ requiere un compendio de capacidades que incluye la detección de estos materiales y sus vectores de proyección, medios para destruir los citados vectores, sistemas de protección individual, y remedios en caso de contaminación.

Para superar las limitaciones actuales en la gestión de las operaciones (Cuarteles Generales y los sistemas relacionados con el Mando y Control) se necesitan sistemas de información y comunicaciones desplegables e interconectados en red que, con el apoyo de sensores de vigilancia, permitan realizar funciones de inteligencia, vigilancia, adquisición de objetivos y reconocimiento conjuntos (ISTAR) de forma que se pueda recoger, evaluar y fusionar información al nivel estratégico y táctico. Las principales fuentes de información incluyen imágenes de satélites, aviones tripulados y no tripulados tipo HALE, MALE y tácticos capaces de operar en zonas vedadas, así como información procedente de seres humanos para lo que es necesario el conocimiento del lenguaje y de la cultura del adversario. Estos medios permiten explotar el conocimiento obtenido y tener una mayor consciencia de la situación de forma que se pueda alertar de riesgos potenciales y tomar las medidas apropiadas. A este respecto hay que señalar que la falta actual de experiencia e infraestructura en mando y control de la UE obliga inevitablemente a que ésta tenga que delegarse en la OTAN, Francia o el Reino Unido. Así, el Centro de Operaciones del EEAS no dispone de un Cuartel General estratégico completamente dotado para planificar y dirigir operaciones cívico-militares.

En relación con la logística se necesitan medios de entrenamiento y formación, así como capacidades para que las fuerzas puedan operar en áreas relativamente austeras. En este sentido se precisan capacidades de reabastecimiento en vuelo, apoyo médico, mantenimiento y apoyo logístico proporcionado por terceros.

En el diseño de las capacidades es importante garantizar que las fuerzas pueden operar de forma conjunta. Es decir, inter-operar de forma que aumente la eficacia total y que las ventajas de aunar esfuerzos de los Estados Miembros no queden mermadas por las dificultades de trabajar conjuntamente y sincronizar las diferentes aportaciones.

En resumen, esta revisión muestra que existen limitaciones importantes en las capacidades actuales sobre todo para hacer frente a la gama alta de las misiones Petersberg. El problema es que su mejora requiere en muchos casos de grandes inversiones y del lanzamiento de programas de obtención a gran escala que, con frecuencia, exigen la colaboración entre varios Estados de la Unión.

4. LOS FUNDAMENTOS ECONÓMICOS DE LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA

La autonomía estratégica implica inversiones importantes. En este sentido, Europa es el segundo mayor inversor en defensa del mundo con un gasto que alcanza € 210.000 millones, aunque estas inversiones las realizan básicamente sus Estados Miembros. El problema es que estas cifras difieren considerablemente entre Estados, no solo en términos absolutos sino en valores relativos. Así estas inversiones varían desde el 0,81% a 2,09% del Producto Interior Bruto (Perruche *et al.* 2015).

Estas cifras parecen insuficientes para obtener los medios que precisa esta deseada autonomía estratégica a la vista de las múltiples carencias identificadas en la sección anterior⁵. Pero también existen problemas a la hora de asignar estos recursos pues a un coste en torno a la mitad de los EE.UU., los europeos solo obtienen un décimo de su capacidad militar (EPSC 2015).

¿Cuáles son, pues, las razones de esta incapacidad para ser autónomos? A continuación, se intenta responder a esta cuestión aportando aquellas que parecen más relevantes.

En primer lugar, el problema surge porque las cantidades que las naciones dedican a las adquisiciones son relativamente modestas para las capacidades que se desean obtener, algo que se ve con más claridad cuando se compara con las cantidades invertidas por los EE.UU. Esto hace que no se renueven con la suficiente celeridad los medios necesarios para mantener el liderazgo en el campo de operaciones, lo que en el largo plazo deja obsoleto el arsenal militar⁶.

En segundo lugar, las cifras destinadas al I+D parecen también insuficientes a la luz de lo que invierten otras potencias. En 2013 los europeos solo invirtieron 7.800 millones de euros en estas actividades, de los cuales solo € 2.100 se destinaron a investigación y tecnologías (EP 2016, 7). Además, hay que tener en cuenta que en Francia y en el Reino Unido una gran parte de las inversiones en investigación de defensa se dedican a la disuasión nuclear. En comparación se estima que el presupuesto de I+D de China en defensa es más del doble del valor total de la Unión Europea, en torno a los € 20.000 millones. Rusia gastó aproximadamente € 4.100 millones al cambio en 2015. Finalmente, los Estados Unidos tienen previsto invertir € 63.700 millones para 2017. Según la denominada “*third offset initiative*” estas inversiones se centrarán en campos clave para multiplicar la eficacia operativa como sistemas autónomos no tripulados, combate submarino, operaciones aéreas de largo alcance y baja observabilidad, así como la operación, integración e ingeniería de sistemas complejos (Martinage 2014)⁷.

⁵ Es más, los niveles de disponibilidad de los aviones de combate, helicópteros de transporte y ataque se ha informado que están por debajo del 50% en muchos Estados Miembros.

⁶ Una de las razones es el elevado gasto en personal de Europa (media 51%), respecto al 33% de los EE.UU. (EPSC 2015).

⁷ Como muestra se puede decir que la Agencia DARPA invirtió \$ 2.900 millones en proyectos de R&T en 2015, mientras que el presupuesto total de la EDA está en torno a los € 30 millones de los que solo puede gastar € 6 en investigación.

En tercer lugar, las diferentes prioridades nacionales y de la UE pueden dificultar la debida coordinación. Por otra parte, la mayor eficiencia que se lograría en la defensa europea mediante una especialización de los Estados Miembros se enfrenta al temor a una dependencia de los aliados europeos que pudiera poner en peligro la autonomía nacional. Esto fomenta la preferencia de autoabastecimiento de material militar e impide la citada especialización industrial a nivel europeo, ya que las naciones temen no poder actuar en solitario si dependen para su suministro de otros Estados Miembros⁸.

En cuarto lugar, las preferencias nacionales y las políticas industriales conservadoras de los Estados Miembros favorecen el suministro por la industria doméstica, usando por ejemplo acuerdos de compensación industrial, lo que impide iniciar programas con los recursos necesarios para desarrollar sistemas y equipos avanzados, y obtener las economías de escala de una mayor producción. Una práctica amparada por el artículo 346 del TFUE. Esto favorece el unilateralismo excesivo y la falta cooperación especialmente importante en la obtención de determinadas capacidades. Este comportamiento genera una duplicidad importante, en algunos casos excesiva⁹, de sistemas de armas, y un exceso de capacidades industriales que, sin embargo, impide mantener el liderazgo de la industria europea en el mercado internacional. Así, EPSC (2015) señala que Europa mantiene 154 sistemas diferentes de armas frente a 27 de los EE.UU.

Estas políticas en combinación con la reducida base industrial nacional conducen también a una menor competencia industrial, inexistente en algunos casos, lo que reduce los incentivos de la industria para presentar soluciones innovadoras más avanzadas a un precio atractivo frente a los que existirían en un mercado más abierto. Además, la demanda de productos nacionales muestra ciclos más intermitentes que la demanda agregada de la Unión Europea, lo que supone una utilización de los activos industriales más inconstante. Esto es importante cuando se trata de empresas especializadas, poco diversificadas, cuyos productos son esenciales para defensa al quedar comprometida su sostenibilidad en el ciclo bajo de la demanda.

Por último, las preferencias operativas de las fuerzas armadas pueden llevar a los Estados Miembros a adquirir sus productos fuera de la Unión Europea cuando se considera que sus prestaciones son superiores como ha demostrado las últimas compras de los aviones de combate F-16 y JSF a los EE.UU. (EP 2013, 9).

La solución de estos problemas, además de un mayor presupuesto, pasa por necesariamente una mayor colaboración entre los Estados Miembros, pues como hemos señalado, en muchos casos, estos medios solo se pueden obtener de forma eficiente mediante un programa conjunto. A pesar de ellos, criterios como el *juste retour* o el propio sistema de toma de decisión por unanimidad son fuente de deseconomías que tienden a reducir en estos programas las economías positivas de una mayor capacidad industrial y una producción de mayor escala.

⁸ A este respecto, una excepción notable es la del Reino Unido que ha delegado una parte de la producción de munición a la empresa germana Rheinmetall (EP 2013, 32).

⁹ Una cierta diversidad en el armamento es beneficiosa al dotar a las fuerzas armadas de una mayor flexibilidad operativa.

Existen algunas colaboraciones importantes en el campo aeroespacial como el Eurofighter, el avión A-400M, el Eurocopter, los misiles, el Airbus 330-200 *Multi Role Transport Tanker* (MRTT), o el programa *Multinational Space-based Imaging System for Surveillance, Reconnaissance and Observation* (MUSIS). Entre los proyectos coordinados por la EDA hay que citar los aviones tripulados remotamente, satélites de comunicación gubernamentales, y ciberseguridad. De menor importe es el proyecto JDEAL para la lucha contra los dispositivos explosivos improvisados (IED). La *Organisation Conjointe de Cooperation en Matiere de Armament* (OCCAR) tiene como fin gestionar los programas de colaboración que los Estados Miembros le encarguen. A pesar de ello, los europeos solo invirtieron 168 millones de euros en 2013 en programas colaborativos de R&T, lo que supone solo el 8% del total del presupuesto, y € 4.500 millones en programas de adquisición colaborativos lo que supone solo el 15% de las compras de equipos (EP 2016, 20). Estas cifras están muy por debajo de los objetivos fijados por la EDA citados anteriormente.

En resumen, la cooperación europea en defensa permanece actualmente como un trabajo de retales, de acuerdos bilaterales y multilaterales. Y hasta la fecha, el plan de “*pooling and sharing*” ha permanecido esencialmente como una cáscara vacía (EPSC 2015), aunque el desarrollo del *European Air Transport Command* para planificar, encomendar y controlar las misiones de aproximadamente 220 aviones de transporte y reabastecimiento en vuelo de siete naciones constituye un avance importante (Pertusot 2015).

La Acción Preparatoria dentro del programa de investigación Horizonte 2020 supone una oportunidad para aumentar la colaboración de la Unión Europea en materia de investigación y desarrollo en defensa, aunque su presupuesto inicial estimado de € 90 millones es bastante pequeño. A este respecto hay que decir que los mecanismos previstos en el tratado en materia de I+D como el artículo 185, que permite lanzar programas en los que participan la Unión con varios Estados Miembros, o el artículo 187 (como el programa SESAR) no han sido utilizados por el momento para una mayor colaboración en esta materia. Sin embargo, el reciente Plan de Acción para una defensa europea va a suponer un incentivo importante en favor de la colaboración, aunque no está totalmente claro cómo se obtendrán fondos europeos que requerirá la financiación de estos programas de modernización.

5. LAS CAPACIDADES TECNOLÓGICAS E INDUSTRIALES DE EUROPA

Disponer de autonomía estratégica requiere, entre otros, de un dominio importante de la ciencia y la tecnología para dotar a las fuerzas armadas de sus capacidades operativas. En este sentido, es importante analizar las capacidades tecnológicas e industriales de Europa para suministrar los productos y servicios esenciales que precisa la defensa, entre los que hay que citar la investigación y el análisis, servicios técnicos, el apoyo operativo y servicios logísticos.

En efecto desarrollar una capacidad militar superior requiere el dominio y la integración de un gran número de tecnologías en unos diseños con mejores funcionalidades y prestaciones operativas, para lo que se requiere una amplia base

tecnológica e industrial. El problema al que se enfrenta la industria es que la cadena de suministro de los subsistemas y componentes que forman el producto tiene cada día un carácter más global, al estar el dominio de esta tecnología fuera del territorio nacional o europeo, bien por sus mejores prestaciones o por su producción más económica.

Dado que los costes relacionados con la investigación y desarrollo para obtener estas capacidades son especialmente elevados, su amortización se debe lograr con la venta de las unidades producidas. Si las unidades que se van a adquirir internamente son reducidas, su exportación a terceros países resulta esencial para obtener ingresos adicionales para financiar los recursos y medios que requiere el I+D. Esto explica el deseo de la mayoría de los Estados Miembros por fomentar las ventas de sus sistemas de armas a terceros países ante la congelación de los presupuestos actuales de defensa.

Las capacidades industriales de la Unión Europea en defensa están en consonancia con el desarrollo técnico e industrial de sus Estados Miembros y de la relevancia que éstos han dado a la defensa. En este sentido, Francia y el Reino Unido son los Estados con la base industrial más avanzada, seguidos por Alemania e Italia. Estas capacidades se concentran en Europa Occidental teniendo Centro Europa y Europa Oriental un papel considerablemente menor. Las cuatro compañías más importantes BAE Systems, EADS, Finmeccanica y Thales son actores globales más que europeos. Dos tercios de los ingresos del sector se concentran en estas empresas.

En el sector aeroespacial y electrónico las empresas tienen un catálogo de productos más globalizado y diversificado en comparación con las empresas del sector terrestre y naval con un catálogo más especializado. El sector terrestre y naval muestra una mayor dispersión lo que ofrece margen para una reestructuración. No obstante, la consolidación industrial que precisan estos dos últimos sectores ha sido generalmente bloqueada por los Estados Miembros.

El sector aeroespacial es el más avanzado, aunque la industria europea es débil en los aviones no tripulados –un segmento del mercado actualmente en alza– y en la tecnología de motores. Aunque en helicópteros, misiles y motores son buenos exportadores, en aviones de combate no logran competir con los EE.UU. El sector terrestre es capaz de proporcionar los principales sistemas como artillería, carros de combate, vehículos de infanterías acorazados y armas ligeras, así como munición. Sin embargo, el número de productores parece excesivo. El sector naval es capaz de producir buques de superficie y submarinos que incluye submarinos nucleares y portaaviones. Los productos más competitivos son de origen francés y alemán. El sector muestra también un exceso de capacidad. La industria auxiliar clave incluye la producción de torpedos, cañones, sonares, radares y sistemas de combate. El sector de electrónica militar incluye la producción de sistemas de defensa aérea, radares, sonares, aviónica y sistemas de mando y control. En ciberdefensa, Europa depende de equipos *hardware*, y es menos avanzada que los EE.UU. Las capacidades técnicas e industriales en este sector son claves para la capacidad de operar en red (EP 2013, 46).

El reto para la industria europea de defensa es mantener esta base tecnológica e industrial con un presupuesto para I+D y adquisiciones bastante limitado como se ha señalado anteriormente. Según el Plan de Desarrollo de Capacidades de la EDA (2008, 19, 42, 43 y 47) es necesario mantenerse en el estado del arte de la microelectrónica, sistemas de comunicación, sensores, ciencia de materiales y de la vida y energía, pues son una fuente importante de ventajas operativas. Otras áreas tecnológicas importantes son las nanotecnologías, las redes de sensores, los explosivos y los motores cohete.

6. LA SEGURIDAD DE SUMINISTRO

La seguridad de suministro es uno de los elementos clave de la autonomía estratégica. Esta seguridad incluye varios aspectos.

La *seguridad industrial* incluye el suministro de materias primas, tecnologías, o partes críticas, de componentes a productores industriales necesarios para diseñar, producir mantener y reparar los equipos y sistemas de las fuerzas armadas. En este sentido, la globalización complica garantizar el suministro cuando se depende de proveedores extranjeros, tendencia creciente, como ya se ha comentado, dada la complejidad de los sistemas de armas actuales que exigen una cadena de suministro más larga y una mayor interdependencia industrial. Estos problemas están surgiendo porque muchas empresas están externalizando su producción en terceros países para mantener precios competitivos (EP 2013, 51).

En este sentido, Europa depende de componentes de origen norteamericano en el sector aeroespacial como se puede ver en la exportación a Europa de estos componentes como por ejemplo motores para barcos FREMM, motores para Gripen, MALE UAV / UCAV (EP 2013, 53). También se depende en la cadena de suministro de empresas norteamericanas en muchos casos como en el área de satélites, y en aviones no tripulados de EE.UU. e Israel. En tierras raras necesarias para la fabricación de componentes electrónicos se depende de China. En fibra de carbono se depende de los EE.UU. y de Japón que no exporta este material para defensa. Igualmente se depende de los EE.UU. en semiconductores y productos de radiofrecuencia. Éstos son importantes para los equipos de guerra electrónica y los perturbadores de dispositivos explosivos improvisados (*ibid.* 55 y 56).

La mayor dependencia de tecnologías civiles dificulta esta seguridad, ya que las empresas suelen variar su tecnología con agilidad cuando el cambio le supone economías y productos mejores, lo que puede hacer que los sistemas militares no dispongan de las mismas a la hora de su mantenimiento, algo factible en los sistemas que tiene una larga vida. Esta seguridad de suministro obliga en ocasiones a mantener activos industriales obsoletos.

La *seguridad militar* incluye el suministro de piezas de repuesto, componentes o sistemas completos de los productores a los gobiernos cuando las circunstancias lo requieren. Esta seguridad puede quedar condicionada cuando el armamento se va a usar en un conflicto en el que el país suministrador tiene intereses contrapuestos. Otro problema frecuente surge en el caso de despliegues de fuerza pues el primer receptor

es siempre el país productor, como fue el caso de los F-18 españoles en la guerra del Golfo de 1991, o las piezas de repuesto para helicópteros pesados norteamericano (EP 2013, 52).

El problema de la seguridad de suministro es que exige mantener una industria con pedidos suficientes para mantener su rentabilidad pues en caso contrario esta autonomía resulta inviable económicamente. Una alternativa a este problema, como se ha comentado, es la exportación a los mercados exteriores. El problema de esta solución es que el país comprador suele exigir una transferencia de tecnología que con el tiempo puede afectar a la competitividad internacional de la industria.

7. POSIBLES ACTUACIONES PARA MEJORAR LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA

Uno de los problemas básicos que actualmente tiene el desarrollo de capacidades en defensa de la Unión Europea es la famosa apostilla “sobre una base voluntaria” que figura en diferentes documentos de la UE. Esto bloquea cualquier intento de crear un sistema de presión entre pares y comenzar a medir si, y de qué forma, los Estados Miembros están resolviendo sus actuales carencias en capacidades militares.

Aquí el principal problema es la dificultad de las organizaciones multilaterales para llegar a acuerdos y decisiones de implementación. En este marco, las ambiciones y las capacidades divergentes entre los miembros tienden a producir acuerdos sobre el mínimo denominador común (Pertusot 2015). Además la falta de confianza entre los participantes dadas sus diferentes visiones hace más difícil alcanzar acuerdos. A este respecto hay que señalar la lentitud de los avances en esta materia como se ha podido observar al repasar el desarrollo de la “Europa de la defensa” en la tercera sección.

Aunque no es la solución definitiva tiene razón Perruche *et al.* (2015) cuando señalan que hacen falta más estudios sobre la convergencia y divergencia, puntos comunes y específicos en relación con la estrategia, objetivos y requisitos de los Estados Miembros junto con sus prioridades y requisitos de capacidades. Esto ayudaría a ganar mayor conocimiento sobre la compatibilidad, complementariedad y posibles discrepancias entre los Estados Miembros, antes de conformar una mayor sinergia con las herramientas de defensa nacionales.

También es necesario poner en marcha mecanismos que garanticen un mayor compromiso de los Estados Miembros. Así, por ejemplo, se ha propuesto que los Estados presenten sus planes de desarrollo de capacidades, que se permita una transparencia completa y la apertura a los comentarios y sugerencias de los socios para una cooperación de defensa más efectiva (Solana 2015, 16). Esto facilitaría la racionalización de los medios existentes y la supresión de los que están duplicados o que no son interoperables. También parece necesario una armonización e integración completa de la planificación en defensa para establecer el marco de recursos compartidos (*pooling and sharing*) que asegure el despliegue y la interoperabilidad en las operaciones futuras de la UE (*ibid.*, 16).

A este respecto, los comentarios de Schmitt (sin fecha) sobre las debilidades de la ECAP –como falta de compromisos económicos, falta de liderazgo, métodos

escasamente innovadores basados fundamentalmente en reuniones regulares de expertos nacionales, y un ejercicio *ad hoc* limitado en plazo y en alcance— parecen correctos. Igualmente ilustrativa es la observación de que las naciones solo proponen proyectos menores en el CDP que no quieren llevar a cabo nacionalmente y no toman con suficiente interés dicho Plan (EP 2016, 65).

Una posible alternativa que propone EP (2016, 61) sería dotar de crecientes capacidades a la propia Unión Europea de forma que ésta pueda adquirir directamente ciertos equipos necesarios para la PCSD al igual que se ha hecho con la adquisición de satélites para los programas Galileo y Copérnico. Esta opción, aunque interesante, parece difícil de materializar mientras no se constituya un ejército europeo.

8. RESUMEN Y CONCLUSIONES

La necesidad de una “Europa de la defensa” tiene hoy en día pleno sentido. La existencia de mecanismos políticos para resolver los posibles conflictos entre los Estados Miembros de la Unión, su creciente integración e interdependencia y una visión similar compartida ofrece una oportunidad única para que los europeos refuercen su papel en el mundo en materia de seguridad y defensa y encontrar fórmulas más económicas y eficientes para esta misión. El hecho de que ningún Estado puede por sí mismo sostener un rango de capacidades militares e industriales completo en esta materia hace aún más perentorio avanzar en esta cuestión.

Mantener la autonomía estratégica es importante dada la creciente tendencia de la diplomacia norteamericana de establecer prioridades estratégicas fuera de UE como Asia y Oriente Medio. Esto exige que los europeos tomen más responsabilidad y asuman una mayor carga de su propia seguridad en la gestión de crisis en el área euro-atlántica y lideren las misiones destinadas a estabilizar su amplio vecindario, prestando, cuando se precise, apoyo diplomático y militar a la política norteamericana, si bien a los norteamericanos les gustaría que los europeos fueran más allá de las misiones Petersberg y se enfrentaran a las denominadas amenazas asimétricas como podría ser la defensa de misiles (Rynning 2002). Esta autonomía cobra especial relevancia cuando los europeos y norteamericanos difieren substancialmente en el propósito y alcance de una acción militar.

Ciertamente, Europa necesita un brazo militar apropiado para vivir con su autoimpuesta obligación de proyectar seguridad y desarrollo, cumplir las expectativas de sus ciudadanos y socios internacionales como la ONU y proporcionar valor con una aproximación integral a la prevención de conflictos, gestión de crisis y construcción de la paz. Un brazo militar fuerte reforzaría simultáneamente la influencia de Europa en la OTAN y aumentaría la credibilidad de la Alianza Transatlántica.

Sin embargo, la ambición de la Unión por conseguir “autonomía estratégica” y ser un “proveedor de seguridad” es, hoy por hoy, más un deseo que una realidad tangible. Este artículo ha presentado las múltiples dificultades que tienen los europeos para desarrollar la PCSD y ser autónomos en defensa. El problema es que una evolución más dinámica de otras potencias en esta materia conduzca a al declive de Europa en

el marco internacional si no se dota de los mecanismos y medios necesarios para ser autónoma.

Entre las dificultades para lograrla se deben citar las siguientes. En primer lugar, las diferentes culturas y visiones estratégicas de sus Estados Miembros que hacen difícil la consecución de acuerdos para definir el nivel de ambición en defensa, colaborar en la defensa común y en acopiar los recursos requeridos. En segundo lugar, un desarrollo institucional inapropiado para cubrir con rapidez, y de forma eficiente, las carencias y deficiencias que los europeos tienen en defensa. En este sentido, los compromisos de los Estados Miembros sobre la provisión de fuerza y medios son voluntarios y carecen de credibilidad en la medida en que no están apoyados con los correspondientes fondos presupuestarios. En definitiva, se necesita un marco institucional con más capacidad de coordinación. En tercer lugar, la estructura industrial desde el punto de vista europeo, resulta inapropiada con un exceso de capacidades industriales, poca competencia y falta de una mayor colaboración industrial¹⁰ que, en última instancia, lastran la eficiencia económica del sector. En cuarto lugar, los problemas para lograr la autonomía no están desligados de los recursos destinados a la defensa y que se han deteriorado con la crisis financiera de 2008 y las medidas de austeridad que le siguieron, con una caída estimada entre 2005 y 2015 del 11% (EC 2016).

En este sentido, como señala EP (2016, 45), si los europeos no invierten cantidades importantes en I+D van a tener dificultades para dotarse de medios avanzados clave como cibertecnología, computación avanzada, guerra electrónica, misiles, capacidades submarinas y de ataque aéreo, capacidades en satélites y contra espacio, o defensa antimisil. El problema, como señala Solana (2015), es que la ausencia de una amenaza externa después de la caída del telón de acero junto con el coste creciente de los sistemas de armas modernos y el escepticismo público sobre el papel de las operaciones militares en la resolución de conflictos, ha hecho más difícil que los gobiernos mantengan los niveles previos de gasto en defensa o contribuir a operaciones en el exterior. No es de extrañar, pues, que en este marco, la OTAN mantenga su sentido al tener una estructura de mando más flexible, una capacidad de actuar muy superior y disponer de fuerzas multinacionales de reacción rápida.

En resumen, al igual que en las dos guerras mundiales del siglo XX, los europeos siguen precisando, hoy en día, de la ayuda norteamericana cuando se plantea un conflicto que afecta a sus intereses y que requiere de una intervención armada.

¹⁰ En particular la Estrategia Global de la UE identifica como áreas de cooperación necesaria: la inteligencia, la vigilancia y el reconocimiento; aviones no tripulados; comunicaciones satélite y acceso autónomo al espacio y observación permanente de la tierra; capacidades militares de alto nivel incluyendo facilitadores estratégicos, así como capacidades para asegurar la ciberdefensa y la seguridad marítima.

BIBLIOGRAFÍA

- Biscop, S. 2015. "CSDP: What is it good for?" in Daniel Fiott (ed.) *The Common Security and Defence Policy: National Perspectives*. Egmont paper 79. Academia Press – The Royal Institute for International Relations. Bruselas.
- European Commission. 2016. *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. European Defence Action Plan*. COM (2016) 950 final. Bruselas.
- European Defence Agency. 2008. *Future Trends from the Capability Development Plan*. Bruselas.
- European Parliament. 2013. *The development of the European Defence Technical and Industrial Base (EDTIB)*. Directorate-General for External Policies. Policy Department. Bruselas.
- European Parliament. 2016. *The future of EU defence Research*. Directorate-General for External Policies. Policy Department. Bruselas.
- European Parliament. 2016a. *On the way towards a European Defence Union - A White Book as a first step*. Directorate-General for External Policies. Policy Department. Bruselas.
- European Political Strategy Centre – EPSC. 2015. *In Defence of Europe*. European Commission. Bruselas.
- European Union (EU). 2016. *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*.
- HR/VP. 2016. *Implementation Plan on Security and Defence (proposal)*. Note to the Council. 14392/16.
- Martinage, R. 2014. *Toward a new offset strategy: Exploiting U.S. Long-term Advantages to restore U.S. Global Projection Capability*. Centre for Strategic and Budgetary Assessments.
- Perruche, J.P., Bellouard, P., Lépinoy, P., De Langlois, M., Guillaumin, B. and Monpeysson, P. 2015. "For an European White Paper on Security and Defence". Fondation Robert Schuman / European Issues no. 360.
- Pertusot, V. 2015. "European Defence: Multilateralism is not the enemy" in Daniel Fiott (ed.) *The Common Security and Defence Policy: National Perspectives*. Egmont paper 79. Academia Press – The Royal Institute for International Relations. Bruselas.
- Quille, G. 2006. "The impact of EU capability targets and operational demands on defence concept and planning" in A. Bayles, G. Herolf and B. Sundelius (eds). *The Nordic Countries and the European Security and Defence Policy*, Oxford University Press, for SIPRI.
- Rynning, S. 2002. "Autonomous Defence? The Role of Military Forces in EU External Affairs". Copenhagen Peace Research Institute (COPRI).
- Solana, J. 2015. *More Union in European Defence*. Report of a CEPS Task Force. Centre for European Policy Studies. Brussels.